



분권화에 입각한 외부경제의 실현 : 독일의 사례를 중심으로

김희식*

국문초록

독일에서는 전국 각 지역에 산재한 소도시에 인구 대다수가 거주한다. 놀랍게도 시골 소도시의 주민들이 자기 지역에 계속 거주하며 대를 이어 살아간다. 이는 지역 공동체가 양질의 특화 제품을 수출하는 강소기업들을 키워낸 덕분이다. 작은 기업들이 고도의 분업 체계를 형성할 수 있었던 배경에는 다음과 같은 메커니즘이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 헌법이 인간 존엄의 존중 및 수호를 국가 당국의 의무로 할 것과 개인 간 이해 상충 시 도덕률에 따라 해결할 것을 규정한다. 아울러, 중앙 및 지방정부는 각자 비교우위 분야에 특화해서 분업하도록 한다. 지방정부는 자치에 필요한 만큼의 권한과 재원을 갖도록 한다. 또한, 재정 자원을 각 지역에 배분할 때에는 개인들이 어느 지역에 살더라도 균일한 생활 수준을 누릴 수 있는 방향으로 배분하도록 규정한다. 이 헌법에 따라 구조화된 제도 틀은 각 지역에 본사를 둔 소규모의 동종 기업들이 산업협회 구성, 지식 공유 등을 통해 협력하는 것을 촉진한다. 지방정부는 이들과 협력하여 교육 기반의 상공업 진흥 정책을 펼친다. 이를 토대로 근로자와 기업가들이 전문성을 강화한다. 아울러, 공공 및 비영리 지역은행은 기술 분야에서 업적을 이룬 지역의 기업가에게 그가 쌓은 지역 산업에 특수한 인적 자본을 담보로 장기 저금리 신용을 제공한다. 이러한 제도들을 통해 지역의 경제주체들은 직접적이고 호혜적이며 복잡한 관계망을 구축한다. 업계 최첨단 기술과 정보가 망을 통해 소규모 상공인들 사이에 확산한다. 지역기업과 당대 및 차세대 근로자들의 기술력 향상에 따라 낙후된 지역의 분산된 소도시들에 입지한 중소 제조기업들이 외부 규모의 경제를 누리고 강소기업으로 성장한다.

주제어: 분권화, 헌법, 외부경제, 제한된 합리성, 협력

JEL code: P10, P20, P52, K20

논문접수일: 2020. 08. 19 ; 수정일: 2020. 09. 22 ; 게재확정일: 2020. 09. 22

* 한국은행 경제연구원 선임연구위원, heesikkim@gmail.com

I. 서론

한국 경제는 갈림길에 서 있다. 1인당 GDP는 선진화되었으나, 소득 분배는 크게 악화하였다. 2018년 1인당 GDP를 보면, 경상 미국 달러 기준으로는 3만 달러 대로 일본에 약간 뒤진 수준을, 구매력평가지수 기준으로는 4만 달러대에서 일본을 앞선 수준을 기록하였다(World Bank 2020). 하지만, 상위 10%가 차지하는 국민소득 비중을 보면, 2016년 43.3%에 달했다(WID.World 2020). 수출주도 성장 전략하에서 도입한 기술을 토대로 대기업이 내부 규모의 경제(internal economies of scale)를 실현하고, 중소기업과 자영업자들이 이에 따른 수요파급에 힘입어 경제의 상승세에 편승할 수 있었다. 그런데, 글로벌 금융시장과의 통합이 진전된 이후 이 대-중소기업 간 상생 구조에 균열이 생겼다. 대기업의 세계화 경영 확대로 대기업 주도의 수출 확대에 따른 수요파급 효과 중 점점 더 많은 부분이 해외로 유출되고 있다.

모든 권력이 중앙에 집중된 경제 체계 아래에서 이 균열을 봉합할 기제가 작동하기는 어려울 것이다 (김희식 2020). 자본시장에 대한 접근성을 확보한 대기업은 해외 투자를 확대하고 있다. 중소기업은 승자독식의 경쟁에 밀려 정부에 손을 벌리고 있지만, 중앙정부는 전국에 산재해 있는 중소기업의 현장 사정을 잘 모른다. 그래서 지역의 중소기업들이 경쟁력을 확보하도록 도와주는 어렵다. 정책금융을 지원받은 중소기업의 생산성이 다른 중소기업보다 더 낮다는 연구결과가 이런 문제의 심각성을 웅변하고 있다(장우현, 양용현, 우석진 2013).

국가 권력을 분권화하여 지방의 자치를 허용하면 이 균열을 해소할 수 있을까? 쉽지 않을 것이다. 본고에서 분권화란 중앙 및 지방 정부가 총체적 대표성에 따라 권한과 책임을 1 : 1로 균분하되, 각자가 잘할 수 있는 분야에 전문화하여 분업하는 것을 말한다. North (1990) 등 제도학과 경제학자들에 따르면 제도는 경로 의존성을 갖는다. 이로 인해, 체제 전환이 어려워진다.

그런데도 중앙집권화 체제의 분권화를 해낸 국가가 있다. 독일이다. 독일인들은 수많은 소국에 흩어져 있었으나, 1871년 독일제국을 통해 중앙집권화된 국민국가를 수립하였다. 이후 제2차 세계대전에 패배하기까지 점점 더 강해지는 국민주의와 중앙집권 체제 아래 살았다. 그런데, 제2차 세계대전에서 패하였다. 이후 연합군 당국과 독일의 정치지도자 Adenauer는 분권화를 추진하였다. 재벌(Konzern) 해체, 전국을 대상으로 하는 은행업 금지, 주 정부에 대한 은행설립 인가 및 감독 권한 부여 등을 시행하였다 (Detzer et al. 2013). 1949년에는 Adenauer를 대표로 하는 헌법위원회에서 분권 헌법인 독일기본법(Grundgesetz)을 채택하였다.

이후 독일의 각 지역 경제에서는 대-중소기업이 상생 협력할 수 있는 새로운 분업 체계가 형성되었다. 각 지역은 지역 특성에 맞는 산업에 특화하였다. 외진 곳의 소도시들

도 양질의 제품을 만들어 수출하는 강소기업들을 길러내었다.

본고는 독일 경제가 지속 성장과 양호한 소득 분배를 모두 달성할 수 있었던 배경으로 독일 특유의 산업구조와 제도 기반에 주목한다. 독일 경제는 여러 개의 지역산업생태계로 구성되어 있으며, 각 지역산업생태계는 각기 다른 산업에 특화한다. 지역산업생태계 내 경제주체들 간 시너지로 인해 산업의 성장과 더불어 개별 기업의 평균 비용이 저하된다. 이 효과를 외부 규모의 경제(external economies of scale) 혹은 외부경제라고 한다. 외부경제를 일으키는 요인으로는 1) 산업 규모의 확대에 따른 분업의 심화 2) 더 나은 훈련 기회의 창출 3) 혁신을 더 빨리 실행할 여건의 형성 4) 생태계 내 기업들 간 소재, 부품 및 장비 생산업체와의 공급 관계 공유 등을 들 수 있다.

지역 산업에 의한 외부경제 실현을 위해 지방정부가 할 수 있는 일은 교육, 금융, 연구개발 등의 측면에서 지역공공재(local public goods)를 생산하여 제공하는 것이다. 먼저, 분산된 도시에 자리 잡은 기업은 자기 업종과 관련된 전문성과 기술력을 갖춘 인재들을 구하는 데 애로를 겪을 수 있다. 지역특화산업의 일꾼을 길러내는 것은 지역기업의 과제인 동시에 지역주민과 차세대 교육을 담당하는 지방정부의 과제이기도 하다. 독일은 일과 학습을 병행하는 이원화 직업교육시스템(Ausbildung)를 통해 이 문제를 해결하고 있다. 다음으로, 특정 산업에 대한 투자와 헌신이 열매를 맺기까지는 긴 시간이 소요될 뿐만 아니라 자본 혹은 장기신용의 공급이 요구된다. 그런데, 정보 비대칭성의 문제가 신용시장의 발전을 가로막는다. 독일의 각 지역은 관계금융을 통해 이 문제를 해결한다. 그 주체는 공영저축은행과 신탁이다. 이들은 관계금융을 시행할 뿐 아니라 지역특화산업에서 장기간의 직업훈련과 업적을 쌓은 장인이 창업 등을 위해 대출을 신청할 경우 이들이 쌓은 지역에 특화된 인적 자본을 담보로 하여 장기신용을 제공한다. 이 지역은행들은 이런 형태의 공익성 추구를 통해 장기적으로 높은 수익성을 실현한다. 끝으로, 지역기업들이 혁신을 수행하는 데는 지역의 정부, 기업, 대학 및 연구소 등과 협력할 필요가 있다. 독일에서는 이들이 각자 따로 가지 않고 협력한다. 그 이유는 이들이 모두 지역특화 산업에 집중하는 것과 관련된다고 본다.

많은 국가가 독일 경제의 포용 성장 성과를 부러워하면서도 사회적 시장경제(social market economy)를 복제하지는 못하고 있다(Barry and MacFarlane 2019; Guinnane 2001). 독일과 달리 중앙집권 체제 아래 시장중심 금융시스템을 발전시켜온 국가에서는 각 도시가 기업과 인구의 유치를 위해 경쟁한다. 인구와 자본의 지역 간 이동성이 매우 높다. 특히, 수도권과 대도시로 인구와 자본이 집중된다. 설혹 제도의 경로의존성을 극복하고 분권화 제도를 도입한다고 하더라도 독일에서와 같은 분산된 구조가 형성되리라는 보장이 없다.

하지만, 중앙집권화된 시장경제 체제는 Schumpeter (1942)가 자본주의의 미래에 대해 예언한 바와 같이 지속 성장하기 어렵다. 이를 분권화함에 따른 사회적 편익이 비용에 비해 크다는 점이 대부분 사람에게 명확해진다면, 분권화가 반드시 정치적으로 불가능

한 일은 아닐 수 있다. 분권화 제도 틀의 골격은 독일의 경우 독일기본법에 규정되어 있다. 즉, 인간 존엄의 존중 및 수호를 국가 당국의 의무로 한다는 규정(제1조)과 개인 간 이해 상충 시 도덕률에 따라 해결하라는 규정(제2조)이 지방 자치와 분권화 체제의 토대를 제공한다. 참고로, 제도(institutions)란 정치, 경제 및 사회적 인간 상호작용에 대한, 인간이 만든 제약조건을 지칭한다 (North 1990). 제도에는 헌법, 법률, 재산권 등 공식적인 것과 제재, 금기, 관습, 전통, 행동규범 등 비공식적인 것이 있다. 제도 틀(institutional framework)이란 공식 및 비공식 제도들의 집합체로 구성된다.

한국의 현행 헌법은 1962년 군사정권하에서 만들어진 중앙집권 체제의 뼈대 위에 1987년 헌법 수정시 민주화 관련해서 살을 덧붙여 만들어진 것이다. 이 헌법을 그대로 유지할 경우, 인구와 자본의 지리적 집중, 대기업의 해외 투자 확대와 산업 공동화, 소득 및 부의 양극화로 차세대가 경제적으로 암울한 미래를 맞게 될 가능성이 크다(김희식 2020). 위기가 닥쳐서 제도를 개혁하고자 한다면 부분적인 개혁에 그칠 뿐 아니라 중앙집권제를 강화하게 될 가능성이 크다. 미래 세대가 분권화를 통해 경제의 발전에 따른 편익을 제대로 누릴 수 있도록 하기 위해서는 온전한 체제의 구축을 위한 고민을 지금 시작할 필요가 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 포용성장을 위한 분권화의 필요성과 분권화에 입각한 경제 체제의 성립가능성에 관해서 그 이론적 논거를 제시한다. 제 III장에서는 분권화를 통해 외부경제를 실현한 독일의 사례에 대해 살펴본다. 제 IV장에서 결론을 맺는다.

II. 분권화 체제하의 외부경제 실현

1. 포용 성장을 위한 분권화의 필요성

전통경제학은 경쟁에 초점을 맞춘다. 인간의 무한한 합리성(rationality)과 완전 정보 등의 가정 아래 이기적 개인들 간 경쟁이 자원의 효율적 배분을 보장한다고 본다. 거래 비용이 존재하지 않는 경우, 이 명제는 정부 지배구조가 중앙집권적이든 분권적이든 상관없이 성립한다.¹⁾ 다만, 규모에 관한 수확 체증 기술과 규모에 관한 수확 불변 기술이

1) 정통 경제학은 효율적 자원 배분을 위한 시장과 정부 간의 역할 배분에만 초점을 맞춘다. 후생경제학의 제1 정리에 따르면, 완전정보, 거래비용과 독점의 부재 등의 조건에서 경쟁균형이 파레토 최적이다. 후생경제학의 제2 정리에 따르면, 모든 파레토 균형 중 어떤 것도 부의 일괄 일시적 이전 시행 후 시장에 맡김으로써 달성할 수 있다. 이때 부의 이전은 정부에 의한 조세 및 보조금을 지칭한다. 그러나, 정부는 시장이 실패할 때 직접 개입하기보다는 시장이 스스로 해결할 수 있도록 기다려 주고 (Hayek 1945; 1960), 새로운 경제 질서를 고안해서 제시하는 구실을 하여야 한다는 견해(Eucken 1952)도 있다.

공존할 경우, 중앙집권 체제 아래에서 이루어지는 비협조 게임은 반드시 자원의 최적 배분을 초래하는 것은 아니다(Murphy, Shleifer, Vishny 1989).

그런데, 현실에서는 거래비용이 존재한다. 그 이유 중 하나는 인간의 합리성이 일정한 한계 안에서만 성립하기 때문이다. Herbert Simon (1955)에 따르면 인간의 합리적 선택은 ‘정보 접근성, 정보 처리 능력 및 그가 처한 환경’에 의해 제약된다. 예컨대, 게임이론의 문헌에 따르면 사람들은 1) 반복되는 게임 속에서 2) 상대방의 과거 행동에 대해 알고 있으며, 3) 경기자가 소수라는 조건이 충족되는 환경하에서 서로 협력할 가능성이 크다(North 1990). 소수가 지리 혹은 사회 공간에 상호 근접 입지하여 반복적으로 상호 작용하는 경우에 각자 신사적으로 행동하여 신뢰가 형성될 가능성이 크기 때문이다.

거래비용이 제로가 아닌 상황에서는 인간의 합리적 선택이 경제 체제가 중앙집권적인지 혹은 분권적인지에 따라 제약될 수 있다. 조직경제학에 따르면, 중앙집권 조직은 조정(coordination)과 규모의 경제(economies of scale) 실현에 강점이 있다. 반면, 현장의 정보(local information)를 활용하지 못하는 약점이 있다. 분권 조직에서는 그 역이 성립한다(Garicano and Rayo 2016). 따라서, 중앙집권화 및 분권화 정치 체제하에서 경제성장의 메커니즘이 달라진다고 볼 수 있다.

본고에서 중앙집권 체제란 정치체제가 중앙집권화되어 있을 뿐만 아니라 금융시스템이 시장 중심으로 형성된 경제 체제를 지칭한다. 사적 소유권 제도 등 중앙집권화된 제도하에서 개인들이 자원 배분에 대해 독립적으로 의사를 결정하되, 중앙에서 통제되는 시장시스템에 의해 조정된다. 특히, 자본시장은 발행시장 참가자의 요건을 엄격히 규정하고 있다. 자본시장에 대한 접근성은 규모의 경제를 실현하는 데 필수적이다. 이것을 가진 대기업을 중심으로 경제가 성장하게 된다. 대기업들이 기술 면에서 승자독식의 경쟁에 몰입함에 따라 단절적 혁신(breakthrough innovation)이 창출된다. 단절적 혁신은 창조적 파괴(Schumpeter 1942)를 통해 소득 분배를 악화시킨다.

분권화 체제하에서는 이와 대조적으로 주민의 생활과 밀접하게 관련된 교육, 금융 등의 분야에서 의사 결정 권한, 자원 및 정책수단을 지방정부가 갖는다. 이 체제하에서 분권 조직의 장점을 실현하고 약점을 보강하기 위해서는 겸업은행 중심의 금융시스템이 요구된다. 각 지역의 기업이 현장의 지식과 정보를 활용하여 지역의 특색을 살린 업종에 특화하여 세계시장에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 지역 공동체 차원에서의 협력 특히 지역은행과 지역기업 간의 상생 구조가 필요하다. 지역의 중소기업들이 이를 위해 요구되는 자본을 자본시장을 통해서 조달하기는 어렵기 때문이다. 또한, 분권화 조직의 단점을 보완하기 위해서 자치권을 갖는 지방의 조직들이 망 조직을 구성할 필요가 있다. 공공행정 분야에서는 중앙 및 지방 정부 간에 연방 조직이 갖추어져 있듯이 각 지역의 독립 은행들도 중앙조직을 구성하여 규모의 경제 특성을 갖는 사업을 추진할 수 있다. 이처럼 분권화 체제하에서 중앙집권 조직과 분권 조직이 각자의 장점을 모두 실현할 경우 경제가 포용 성장을 달성하게 된다.

유럽 국가들에서는 전통농업경제의 산업화는 이에 앞서 정치체제가 봉건 분권화 체제에서 중앙집권화 체제로 이행하였기 때문에 가능하게 되었다. 중세 유럽의 봉건 제도에서는 사람들이 토지에 속박되었다. 지중해 상권이 북해로 넘어오면서 상업이 발전하고, 국가 간 전쟁이 반복되면서 국민국가가 성장하였다. 또한, 사유재산제도, 계약의 자유 및 계약 이행을 강제하는 사법체계가 확립되었다. 이에 따라 시장경제가 발전하였다. 하지만 영국에서 최초의 산업 혁명을 배태한 토양은 지방 수준에서 자생 발전한 포용적 제도였다고 할 수 있다. Marshall (1890)이 묘사한 바와 같이 특정 분야의 장인들이 시골 마을에 모여들어 형성한 18C 영국 산업구(industrial district)에서 장인들은 고도의 분업 체계를 구축하여 완제품을 생산하였다, 사업자본은 주로 이익의 저축을 통해 조달하고, 운영자금은 상거래 신용과 개인은행에 의한 어음할인 등을 통해 조달하였다. 생산 경험이 축적되면서 점차 기술이 향상되었다. 도제제도를 통해 이 기술을 전수하였다. 현장의 문제 해결을 위하여 다른 장인들과 정보를 공유하고 협력하였다. 이처럼 직접적이고 호혜적이며 복잡한 기업 간 관계망의 형성이 영국에서 최초의 산업 혁명이 발생하게 된 배경으로 작용하였다. 지역특화 산업이 규모의 경제를 실현함에 따라 산업생태계 내 개별 장인들이 외부경제를 누리게 된 것이다. 그런데, 거품법(1720년)에 의해 금지되던 주식회사 설립이 1825년부터 가능해졌다. 이에 따라 자본시장에 접근할 수 있는 주식회사들이 비약적으로 성장하게 되었다. 이들이 기계를 활용하는 공장제 생산 방식을 채택함으로써 내부경제를 실현하였다. 그 결과, ‘작은 기업들의 네트워크’가 점차 소수의 대기업에 의해 대체되기 시작하였다. 결국, 산업구의 장인들이 경쟁력을 상실하고 몰락하였다(Belussi and Caldari 2009). 이것은 중앙집권화 체제하에서 중앙정부는 지역 공동체를 파괴하려는 속성이 있음(Taylor 1982; North 1990)을 반영한다고 볼 수 있다. 특히, 당시 영국에는 중앙은행이 있었지만, 금본위제 채택 등에 따른 유동성 위기가 발생하였을 때 자금난에 봉착한 지역 기반의 금융기관들을 도와주지 않았다(Kindleberger 1984). 지역의 산업에 장기신용을 공급하던 지방은행은 잦은 금융위기로 대부분 도산하거나 쇠퇴하였다. 지방의 기업들이 은행에서 대규모 장기 대출을 받기 곤란해짐에 따라 이후 영국에서 중후장대 산업의 발달이 제약받았다.

한편, 해방 직후의 한국에서처럼 경제가 중앙집권 정치 체제하에서 전근대적 농업에 의존하는 국가는 경자유전 원칙에 따른 농지 개혁을 통해 농부들의 유인을 강화함으로써 토지 단위당 농업 생산성을 높일 수 있다(Kim and Ncube 2014). 이렇게 하면, 농가 가구당 소득 증대로 농부들이 차세대를 건강하게 양육하고 교육할 수 있다. 농촌에서 성장한 청년들의 참여로 산업화가 가능하다. 이들이 산업화에 참여할 수 있도록 하는 데는 한정된 국가 자원을 전략부문에 집중적으로 배분하는 불균형성장전략이 주요할 수 있다. 이를 통해 노동집약산업(labor-intensive industry)을 일으키면 포용 성장(inclusive growth)이 가능하다. 즉, 대기업이 노동집약산업에서 규모의 경제를 실현함으로써 대외 경쟁력을 확보하고, 이를 토대로 수출을 확대한다면, 고용이 증가할 뿐만 아니라 내수

및 중소기업 부문의 생산이 유발된다. 이에 따라 중산층이 증가한다. 산업화 과정에서 인구가 대도시에 집중된다. 이는 사업기회와 일자리가 주로 대도시에서 창출되기 때문이다. 사업기회와 일자리가 대도시 특히 수도권에서 집중적으로 창출되는 것은 신용 창출이 주로 대기업 본사 및 은행 본점 사이에서 이루어지기 때문으로 볼 수 있다. 이들은 모두 수도권에 입지한다. 그 이유는 제한된 합리성에 의해 제약받는 관료들이 한정된 자원을 전략적으로 배분하기 위해서는 역시 제한된 합리성에 의해 제약받는 정치인, 기업인 및 은행가들과 긴밀하게 의사소통하여야 하기 때문이다.

현재의 한국에서처럼 자본시장이 발달한 중앙집권 체제하에서는 대기업이 자금력을 동원하여 기술을 도입하거나 개발하여 자본집약도가 높은 생산 방식을 채택한다. 대기업은 중앙집권 조직이다. 규모의 경제를 실현하는 데는 강하지만, 지역 및 생산 현장에서 생성되는 지식과 정보를 생산과정에 활용하는 데는 약하다. 그럼에도 불구하고 지역 산업생태계는 분권화 조직의 형태를 갖추지 못하고 있다. 대기업 공장과 전국은행의 현지 지점이 소재할 뿐 본사는 없다. 자체 연구개발을 통해 협소한 영역에서 독점 기술을 확보한 대기업이 공장을 지역에 설립할 수는 있다. 이 경우에도, 핵심 소재, 부품 및 장비는 대기업이 공장설립 시부터 공생관계를 맺은 선진국 기업들로부터 수입한다. 이에 따라 국내의 중소기업은 대기업의 수출 확대에 따른 긍정적 파급효과를 누리지 못한다. 또, 대기업은 국내 고임금을 빌미로 공장을 해외로 이전할 수 있다. 이에 따른 임금 인하 압력으로 정규직과 임금이 크게 차이나는 비정규직 부문이 팽창한다. 그 결과, 대-중소기업 간 그리고 정규직-비정규직 간 양극화가 발생한다.

농촌에서 노동력 잉여가 소진되고 오히려 부족하게 된 이후에도 젊은이들이 수도권으로 유입된다. 수도권의 토지와 주택가격은 계속 상승한다. 국내 지대와 임금이 모두 상승함에 따라 생산기지를 해외에 구축하는 기업이 증가한다. 지역에서는 산업 공동화가 발생한다. 더욱이, 대기업이 자금력을 동원하여 새로운 플랫폼기술을 개발할 수 있다. 플랫폼기업의 확대는 전통산업의 기반을 잠식한다. 소수의 기술기업이 성장함에 따라 전통산업이 몰락의 길을 걷는다. 실업률이 상승하고 소득 분배의 악화가 초래된다. 극소수 상위계층을 제외하면 소득 성장이 정체된다. 신기술사업이 포용성을 갖는 방식으로 발전하지 않으면, 경제성장의 저변이 점점 좁아지면서 장기 성장률이 추세적으로 하락할 수 있다.

2. 분권화에 입각한 경제 체제의 성립 가능성

금융시스템이 자본시장을 중심으로 발전하는 중앙집권 체제하에서 경제가 포용 성장을 달성할 수 있을까? 이것이 어렵다면, 분권화 체제로의 이행을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 각 지역의 중소기업들이 ‘직접적이고, 호혜적이며 복잡한 관계망’을 형성함으로써

써 외부 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문이다.

한국처럼 중앙집권의 정치 체제하에서 대기업 집단이 규모의 경제를 실현함으로써 대외경쟁력을 확보해온 경제 체제가 분권화하면 대외경쟁력을 상실하게 될까? 다음의 관점에서 볼 때, 그 결과는 어떤 방식으로 분권화하는지에 의존한다고 본다.

첫째, 분권화를 통해 중앙집권 조직의 강점과 분권 조직의 강점을 모두 살릴 수 있다. 민간 차원에서 분권화를 통해 지역밀착 영업을 수행하여 성공한 예도 있다. 스웨덴의 Handelsbanken이 그것이다. 이 은행은 대형화를 추구하다가 1969년 경영위기에 봉착하였다. 이에 지역저축은행장 이력을 가진 자를 행장으로 영입하였다. 그는 본점의 기획부서 및 예산부서 폐지, 대출 심사 및 의사 결정 권한의 지점장 이양 등의 개혁을 시행하였다. 또, 경쟁자들의 평균 수익률을 초과하는 부분은 별도의 펀드에 적립하여 직원이 60세가 될 때 인출할 수 있도록 만들었다. 이후 이 은행은 한 번도 주요 글로벌은행 수익률 평균보다 낮은 수익률을 기록한 바가 없다. 또, 영국 등으로 영업망을 확대하면서 계속 성장하고 있다(Handelsbanken 2008; 2016).

둘째, 분권화로 인해 기업, 대학 및 은행의 본부가 지리적으로 혹은 사회적으로 서로에게 근접 입지할 경우, 이들 간 협력의 실효성을 높일 수 있다. 지역 내 동종 업종의 사람들이 호혜 관계를 발전시킴에 따라 각 기업가와 근로자의 전문성도 계속 향상될 수 있다. 이 경우, 지역 산업이 규모의 경제를 달성할 수 있다. 이는 기업 수준에서 외부 규모의 경제를 실현하게 됨을 의미한다. 이것은 마치 작은 물고기들이 모여 집단을 구성함으로써 큰 물고기를 물리친다는 일본 속담을 현실에서 구현한 모습이다. 지방정부는 관찰구역 내에서만 영업할 수 있는 겸업은행을 설립하여 탄생 및 성장 과정에 있는 지역 중소기업들에게 관계금융을 통해 장기신용을 제공할 수 있다. 지역의 개별 공영은행들이 동종 은행들과 전국망을 형성하여 협력할 경우, 일부 규모의 경제가 요구되는 은행업도 영위할 수 있다.

셋째, 분권화 체제의 구축과 더불어 시장 중심 금융시스템에서 은행 중심 금융시스템으로의 전환을 도모할 수도 있다. 시장 중심 및 은행 중심 금융시스템의 가장 큰 차이는 금융거래에 관련된 정보 비대칭성에 대응하는 방법에 있다.

시장 중심 금융시스템에서는 계약을 이행하지 못할 것으로 의심이 되는 자들에 대해 신용할당(credit rationing)을 시행한다(Stiglitz and Weiss 1981). 보통사람의 신용시장 접근이 어려워질 수 있다. 기업가가 대출을 신청할 경우, 매출실적이나 보유 자산 등 과거 및 현재의 성과에 관한 데이터를 토대로 신뢰성을 평가한다. 일정한 기준에 도달하지 못한 자에 대해서는 배제원칙(exclusion principle)을 적용한다.

이 체제는 중앙집권 조직의 장점과 약점을 모두 가진다. 개인과 기업은 단기 성과로 평가하는 승자독식의 경쟁에 내몰린다. 선도 기업이 단절적 기술혁신을 달성한다. 이것이 창조적 파괴를 초래한다. 적어도 단기적으로 분배 악화를 피하기는 어렵다. 자본시장에 대한 접근성을 확보한 대기업과 그렇지 못한 중소기업 사이에는 기울어진 운동장이

생긴다. 혁신을 위해 대규모 자본과 거대 시장이 요구되는 한, 분배의 악화가 항구화될 수도 있다.

이 경제 체제는 부의 분배 악화를 대외 팽창을 통해 해소할 수 있다. 최초의 산업화를 달성한 영국에서 국가의 부는 소수의 상류계층에 집중되어 있었다. 엔클로저운동에 의해 공유지에 대한 접근을 상실하여 삶의 터전을 잃은 자들은 자기 지역에서 혹은 다른 지역으로 이주하여 근로자 혹은 장인으로 살아야 했다. 대기업과 중앙정부가 협력하여 해외 식민지를 개척함에 따라 국내에서 일자리를 찾지 못한 젊은이들이 해외에서 부를 축적할 기회를 가질 수 있었다. 이 체제의 주요 특징은 자본의 대도시 집중과 해외 투자 및 이민의 증가이다.

이와 대조적으로 은행 중심 금융시스템을 가진 분권화 경제 체제하에서는 지역의 공공행정, 교육, 금융 등 지역 공공재의 특성을 갖는 서비스를 지역 공동체가 자체 생산하여 자체 소비한다. 지방정부는 중앙정부에 종속되기보다 주도적으로 기능한다. 그래서, 어떤 기업이 특정 지역이 제공하는 공공재를 활용하자면, 본점을 그 지역에 뒀야 한다. 또, 지역밀착 영업모형을 추구하는 은행도 본점을 지역에 뒀야 한다. 기업의 본사와 은행의 본점이 같은 지역에 입지하여 같은 산업에서 함께 활동한다. 이에 따라 지역밀착 영업을 수행하는 지역은행은 관계금융을 통해서뿐만 아니라 지역특화 산업에 관한 정보의 축적을 통해서 지역에서 산업은행업을 영위할 능력을 갖추게 된다. 이들은 지역 기업에게 장기 저리의 신용과 더불어 산업정보를 제공한다. 이를 통해 지역 기업의 투자 성공 확률을 높일 수 있다. 포용 금융을 수행하는 작은 지역은행이 장기적으로 안정된 고수익을 거둘 수 있는 원리가 여기에 있다. 이 영업모형이 갖는 장점을 살리기 위해서는 영업 구역을 일정한 구역 이내로 한정하는 지역 원칙(regional principle)의 적용과 준수가 필수적이다. 이 원칙이 지역은행들로 하여금 포용 금융을 통해 생존하는 전략을 채택하게 한다. 지방정부가 공영은행을 통해 시행하는 포용 금융은 과중한 빚에 몰린 개인들을 사후적으로 구제하기 위한 정책의 수단이 아니다. 포용 금융은 지역 산업에 특수한 인적 자본을 축적한 자에게 물적 담보 없이 신용 대출을 제공하는 것을 말한다. 지역 중소기업에 대한 장기 포용 금융의 제공은 지역의 차세대가 기술훈련과 실무 경험을 쌓을 터전을 가꾸는 일이기도 하다. 한편, 대기업이 필요로 하는 대규모의 장기 대출은 전국에 점포망을 갖춘 대형 겸업은행이 수행할 수 있다. 대형 겸업 은행은 대기업과 지분의 교차 보유, 이사 겸임, 대리투표권 행사 등을 통해 관계를 맺고 장기신용을 공급할 수 있다. 이를 통해 카르텔을 조장할 수도 있고(Gershenkron 1968), 성공한 기업이 다른 은행으로 거래처를 전환하는 것을 차단할 수도 있다. 결국, 정치체제의 분권화는 지역에 기반을 둔 공영은행 및 신용협동조합과 전국 기반의 상업은행으로 다변화된 금융시스템을 구축하는 데 필수적이라고 볼 수 있다.

정치체제가 분권화되면, 민간부문에서도 지배구조를 분권화하는 조직이 증가할 것이다. 위기가 발생하더라도 지역은행들은 대형 상업은행과 달리 대출을 회수하지 않는다.

오히려, 고객 기업들의 기술력 향상에 필요한 자본을 제공한다. 금융시스템이 이렇게 다 변화된다면, 이 경제의 대외경쟁력은 반드시 약화하지 않을 수 있다. 특히, 중앙정부가 과학기술의 연구에 투자하고, 그 결과물의 상업화를 위해 대·중소기업 간 상생 협력을 유도한다면, 이 경제는 분권 조직과 중앙집권 조직의 장점을 모두 구현하여 생존할 수 있을 것이다.

III. 분권화를 통한 외부경제의 실현 : 독일의 사례

1. 분권화 경제 체제의 개요

분권화 경제 체제의 헌법은 국민 대표성의 비중에 따라 국가 세원을 중앙 및 지방 정부 사이에 1 : 1로 균분한다. 또한, 지방정부가 지역에서 축적된 인적 및 물적 자본의 역외 유출을 방지할 수 있도록 관할구역 내에서만 영업할 수 있는 공영은행을 설립해서 운영할 여지를 둔다. 지방정부에게 은행의 설립 및 운영에 관한 권한을 부여하는 것은 관계금융의 정착을 위한 제도적 토대를 마련하는 일이다. 이것이 없으면, 지방이 재정 자립을 달성하더라도 지역 산업생태계가 특정 산업에 특화하여 자생 발전할 금융 토대를 갖지 못한다.

관계금융의 제도화가 가능하기 위해서는 헌법이 보충성의 원칙(subsidiarity principle)을 담고 있어야 한다. 이것은 개인이 스스로 할 수 없는 일을 정부가 수행하고, 작은 정부조직이 스스로 할 수 없는 일을 더 큰 정부조직이 맡아서 처리하라는 원칙이다. 이는 중앙 및 지방정부가 각자 정보 면에서 비교우위를 갖는 일에 권한과 책임을 갖도록 규정하는 일이라고 할 수 있다. 지방정부가 자신의 힘과 정보만으로 처리하지 못하는 일에 대해 그 일을 해낼 수 있도록 중앙정부가 자신의 비교우위 역량을 활용하여 돕는 일이다. 예컨대, 지방정부가 공영저축은행을 설립, 운영하고, 중앙정부는 이에 관한 금융 규제와 감독을 담당한다. 또, 국책은행의 설립을 통해 장기 자금을 조달해서 지역 은행에게 온렌딩하여 중소기업을 지원할 수 있다.

한편, 분산된 소도시는 인구가 지역을 버리고 떠나는 것을 막기 위해 노력한다. 지방정부가 취할 수 있는 최선의 방법은 지역 중소기업을 보호하고 육성하기 위한 개입정책이 아닐 수 없다. 보호 육성 전략을 채택할 경우 중앙정부의 계획에 맞추는 데 주력하게 될 가능성이 있다. 이렇게 하다가 보면 단기적으로는 효과가 있을 수 있지만, 장기적으로는 지역 산업생태계가 도태될 가능성이 크다. 그 대신 지방정부가 지역 공공재를 생산하여 공급할 경우, 지역의 기업과 근로자들이 이를 토대로 스스로 전문성을 높임으로써 생존해나갈 수 있다. 지역 공공재의 생산은 시장실패가 발생하기 쉬운 금융, 교육 및 고용서비스 분야에 집중된다. 여기에는 1) 동종 업자들 간 자조 협력을 위한 산업 협회, 2)

기업기반 직업 교육 훈련 시스템, 3) 지역의 중소기업들에게 장기 저리 신용을 지역에서 축적한 지역기업 특수 인적 자본을 담보로 제공하는 공영지역은행 제도 등이 포함된다. 이 공공재들은 경제주체들이 빈번한 접촉을 통해 서로에 대해 더 잘 아는 상태에서 거래하도록 돕는다. 이 공공재들은 당대의 지역 공동체 구성원과 차세대 간의 전문성 향상을 위한 연대를 가능하게 한다.

낙후된 지역의 근로자나 기업가가 일반 기술 분야에서 전문성을 갖추기는 쉽지 않다. 낙후된 지역이 인구의 대도시 유출을 방지하기 위해서는 다른 지역과 차별화되는 분야에 특화할 필요가 있다. 그렇게 한다면, 거주자들이 그 분야에서 협력하여 전문성을 함양하기에 유리한 환경이 만들어진다. 각 지역이 서로 다른 산업에 특화하면, 각 지역이 서로의 강점을 활용하여 협력할 수 있다.

분권화 체제에 장점만 있는 것은 아니다. 단점의 대표적인 예로 지역 산업생태계의 기술진보가 전통산업에 갇힌 상태(lock-in)에 빠질 우려가 있다는 점이다(Grabher 2005). 최초 선택한 특화 산업에 기술과 제도가 성공적으로 적응한다면 지역 산업생태계의 관제망이 외부경제를 실현할 수 있다. 그러나, 규모에 관한 수확 체증을 실현한 결과, 경로 의존성(path dependence)이 작용하여 미래 기술로 나아가지는 못하게 될 수도 있다. 또한, 국가 경제 전체적으로는 차세대 인력 자원 중 너무 많은 몫을 점증적 혁신(incremental innovation) 분야로 유도함에 따라 단절적 혁신이 요구되는 신기술 분야에서 다른 나라에 뒤처질 가능성이 있다. 인공지능과 같은 신기술 분야에 특화하는 지역 산업생태계를 발전시키기 위해서는 국가 수준에서의 협력이 필요할 수 있다.

2. 독일기본법

독일기본법은 분권 헌법으로서 지방 자치에 관한 최고의 모범을 보여주고 있다.²⁾ 독일기본법 제1조에서는 인간 존엄이 불가침이며 이를 존중하고 수호하는 것이 국가 당국들의 책무라고 선언한다.³⁾ 제2조에서는 개인 간 자유의사가 서로 충돌할 때에는 헌법 질서와 도덕률에 따라 해결하라 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 제1조와 제2조를 결합하면, 다

2) 11개 국가(독일, 이태리, 스페인, 러시아, 대만, 멕시코, 프랑스, 스위스, 스웨덴, 일본 및 한국)를 대상으로 헌법이 자치와 정치적 참여제도를 얼마나 보장하고 있는지를 비교한 연구결과(김선혁 정원철 2014)에 따르면, 독일이 100점 만점중 96점으로 1위이고, 일본과 한국이 각각 35점과 28점으로 꼴찌로 나타났다.

3) 제1조는 정부의 역할에 관한 보충성의 원칙을 내포하고 있다. 보충성의 원칙은 사실상 독일 연방의 조직원칙인 동시에 유럽연합의 조직에 그대로 적용되고 있다. 유럽연합이 상호식 소통에 의한 조정 방식에 익숙한 독일의 선도로 운영되고 있다는 사실이 독일 경제 제도 등의 우수성을 입증하고 있다.

4) 독일기본법 제 2조에서 말하는 도덕률은 예수의 황금률, 공자의 ‘己所不欲, 勿施於人,’ 칸트의 정언 명령(Categorical Imperative) 등을 지칭한다고 볼 수 있다. 독일 기본법이 도덕률의 가치를 천명한 것은 ‘타인을 존중하며, 공정성을 중시하는 가운데, 다양성 속에서 함께 삶을 영위할 것을 다짐한

음과 같은 함의가 도출된다.

(1) 정부는 개인의 자유를 보장하되, 공정경쟁의 질서를 확립하여야 한다. 개인들 사이에 발생하는 이해 상충의 해결을 위해 국가 당국이 할 수 있는 가장 효과적인 방법은 공정경쟁질서를 확립하는 것이다. 시장의 실패가 발생할 시에는 정부가 직접 개입해서 해결하려 하기보다는 개인과 법인이 자기 책임으로 행동할 여지를 만들어 주고, 정부는 한 걸음 물러서서 원인을 살펴서 새로운 질서를 제시할 필요가 있다(Eucken 1952).

(2) ‘개인이 어느 지역에 살더라도 균질의 생활 수준(uniformity of living standards)을 누릴 수 있도록 연방 및 주 정부 간 그리고 주 정부 간 조세 배분 시 배려해야 한다’(독일기본법 제106(3)조). 지역의 균형발전은 인구의 지리적 쏠림을 예방하는 데 관건이다. 지역 균형 발전은 낙후된 지역에 흩어져 있는 소도시의 산업생태계가 외부 규모의 경제를 실현할 수 있어야 가능하다. 특정 산업에 특화된 지역 산업생태계가 자라는 데는 재정의 자치 능력을 지닌 지방정부의 역할이 중요하다. 독일은 매년 협상을 통해 결정되는 금융균등화체계(Federal Financial equalization System)를 통해 지역균형발전을 위한 예산 배분을 시행하고 있다. 2014년의 규정에 따르면, 징수한 세원 중 소득세의 경우, 시군정부에 15%, 연방정부와 주 정부에 각각 42.5%를 배분하고, 법인세의 경우, 연방정부와 주 정부에게 각 50%를 배분하며, 부가가치세의 경우 시군정부에 2%, 연방정부에 53%, 주 정부에 45%를 배정하게 되어 있다. 주 및 시군정부에게 소득세 등 안정된 세원을 제공함으로써 이들이 지역공공재를 생산하는 데 부족함이 없도록 배려하고 있다. 또한, 각 주법은 각 지방정부가 이 안정된 징세권을 토대로 지역은행을 하나씩 설립해서 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이 안정된 세원이 있어서 지역 공영은행에의 예금은 금융위기 시에도 그 지급이 보장된다고 할 수 있다.⁵⁾ 공영지역은행 설립의 논거는 지역에서 축적된 물적 및 인적 자본의 역외 유출을 방지할 수 있다는 데 있다(Hakenes and Schnabel 2006).

(3) 기업경영에 관한 의사 결정을 위해 노사가 협력하여야 한다. 독일은 1976년 사민당 집권 체제하에서 노사공동결정법을 채택하였다. 이는 독일기본법 제 2조의 정신에 따라 노사가 역지사지할 공간을 창출하고 있다고 볼 수 있다. 이 법에 따르면, ‘종업원 500명 이상인 유한책임회사(GmbH)는 일상의 사업을 책임지는 집행이사회(Vorstand) 외에 중요한 전략적 결정을 하는 감독이사회(Aufsichtsrat)를 설치해야 하며, 감독이사회의 1/3은 근로자 대표로 구성되어야 한다. 종업원 2000명 이상의 기업(석탄, 철강제조업 제

다’는 스위스 헌법전문이나 ‘국민은 [자유 및 권리]를 남용하여서는 아니 되며, 항상 공공의 복지를 위하여 이를 이용할 책임을 진다’는 일본 헌법(제 12조)과 그 맥을 함께 한다. 도덕률은 이상적 지역 공동체의 형성과 유지를 위한 경기의 규칙 중 하나라고 할 수 있다.

5) 2005년의 유럽경쟁법에 어긋난다고 결정되기 이전까지는 독일 시군립 저축은행(Sparkassen)과 주립은행(Landesbanken)의 채무는 주 정부가 그 지급을 보증하는 혜택을 누렸다. 독일저축은행 연합에 소속된 이 은행들은 여전히 공동보증협약(joint liability schemes)에 가입되어 있는데 그 재정적 토대는 적어도 암묵적으로 여전히 주 정부에 의해 주어진다고 할 수 있다.

외)에서는 감독이사회 이사 ½을 근로자 대표에서 뽑아야 한다. 찬반 동수의 경우는 경영자 측이 선임한 의장이 2표를 행사한다.’ 또, ‘개별 생산시설마다 종업원 평의회(Betriebsrat)를 설치해야 한다. 이는 노동자 대표와 관리자 대표가 지역의 고용조건과 환경에 대해 함께 결정하는 공개토론의 장이다(Lever 2017).’ 독일의 ‘고용주조직들도 공동결정을 지지한다. 독일의 고용주조직들에 따르면, 공동결정을 통해 모든 직원은 자신들이 일하는 회사에 소속감을 느끼게 되고, 그 결과 회사의 번창을 원하게 되며, 관리자 들은 노동자들의 창의력을 좀 더 잘 활용할 수 있게 된다. 또한, 노동조합이 의사 결정에 개입하고 임금 협상에 대한 재정적 배경을 알고 있으므로, 공동결정으로 말미암아 파업이나 다른 노동쟁의 행위의 가능성이 줄어든다고 한다(Lever 2017).’ 노사공동결정 방식은 자유주의자들의 예상과 달리 노사가 사회적 협동자(social partners)가 되도록 하였다. 이에 대해 Lever는 다음과 같이 묘사한다. ‘독일모형에서는 기업을 소유한 사람들과 그 기업에서 일하는 사람들이 함께 움직인다. 정부는 그들의 결정에 개입하지 않는다. 연방카르텔감독청이라는 독립기관이 이런 경제활동이 반드시 최적의 경쟁여건에서 이루어지도록 보증한다.’

(4) 교육은 무상으로 제공하여야 한다. 독일의 각 주는 학교 및 대학 교육을 무상으로 제공한다. 무상 교육은 부자와 빈자의 자녀들이 교육에서 공정하게 경쟁할 기회를 부여한다. 더욱이, 중학교 졸업 후 직업훈련과정을 선택하는 학생들은 중소기업의 직업훈련생으로서 소정의 급여를 받는다. 교육을 무상으로 제공하는 시스템에서는 지식 공유의 문화가 지배하게 될 가능성이 크다. 지역산업의 외부경제는 이런 사람들 간의 지식파급이 지역화한 결과로 실현된다.

(5) 국가는 미래세대를 위하여 환경을 보호하고 (독일기본법 20a), 균형재정을 유지하여야 한다(독일기본법 제109(3), 110(1), 115(2)). 첫째, 독일 정부는 독일기본법 20a의 규정에 따라 환경보호가 글로벌 이슈화되기 이전부터 환경보호 정책을 펼쳤다. 특히, 재생에너지기술에 남보다 앞서 투자하여 1991년에는 세계 최초로 재생에너지 활용을 위한 Electricity Feed-In Act를 입법화하였다(Paik 2017). 이에 따라 독일 전역의 많은 가구가 재생에너지 사업에 참여하게 되었다. 이후 독일 기업은 태양열, 풍력 발전 등 재생에너지 분야를 선도하고 있다(Hatch 2010). 이 법은 독일기본법이 독일 정부에 부여한 책무를 수행하기 위해 제정된 것이다. 이와 같은 독일의 경험은 환경 보호 의무 등을 헌법에 규정하는 것이 단순한 선언에 그치지 않고 정책 입안과 집행에 실질적으로 힘을 부여할 수 있음을 보여 준다. 특히, 국민이 자발적으로 참여할 길을 열어줄 수 있다. 둘째, 독일기본법 제 109(3), 110(1), 115(2)조는 국가가 균형재정을 유지해야 한다고 규정하고 있다. 이 의무를 준수하는 것은 인간 존엄을 존중하고 수호하는 데 필수적이다. 균형재정이 유지되어야 미래 세대에게 과도한 부채 원리금 상환 부담을 전가하지 않기 때문이다. 실제로, 독일의 국가 채무비율은 다른 선진국보다 현저히 낮은 수준에서 유지되고 있다. 2015년 GDP대비 일반정부채가 일본 237%, 미국 136%인데 비해 독일은 81%

에 불과하다(OECD 2020).

3. Baden 주의 산업진흥을 위해 설립한 직업훈련학교

지방정부가 교육을 통해 지역 산업생태계 발전에 이바지하고자 고안된 것이 이원화 직업교육시스템이다. 이것은 남서부 Baden 주에서 1830년대에 기업의 도제들에게 일정 시간 학교 교육을 받도록 만들기 위해 고안한 제도로서 1871년 수립된 독일제국의 입법을 통해 전국으로 퍼진 제도이다.⁶⁾

Baden에서는 인구가 읍과 소도시로 분산되어 대도시나 대규모 산업을 발전시킬 수도 없었다. 인구 대부분은 소규모 토지를 보유한 농민이었다. 1910년 인구 2천 명 이하 공동체에 거주하는 인구가 전체 인구의 42%에 달하였으며, 2만 명 이상 도시에 거주하는 인구는 27%에 불과하였다. 인구 10만을 상회하는 도시는 2개밖에 없었다.

독일 전체적으로 이 시기에 산업화가 급속히 이루어지고 있었음에도 이촌 향도의 인구이동이 별로 없었다. Baden의 촌락과 읍에는 탁월한 제조 능력을 지닌 중소 제조-소매업자들이 높은 수준의 생산역량을 확보하고 있었기에 가능하였다. 그 배경에는 Baden의 소규모 생산자들을 교육, 직업 및 사업 네트워크를 통해 긴밀하게 연결하는 관계망이 존재하였다.

이 네트워크들은 Baden 정부의 제조-소매업진흥 정책(trade promotion policies)의 결과로 만들어진 것이다. 이 정책은 ‘각자 자신의 소기업을 소유한 독립적인 개인들의 사회’를 지향하는 남서독일 자유주의에 입각한 것이었다. 1940년대 Baden의 Freiburg 대학에서 창시된 질서자유주의(Ordo-Liberalismus)의 원류라고 할 수 있다. 이 자유주의자들은 자유시장이 열심히 일하도록 만드는 힘을 믿고, 개인들의 자조 발의가 힘을 받을 수 있도록 질서를 짜는 것이 정부의 임무라고 믿었다. Baden 주 정부가 사업 진흥을 위해 주력한 분야는 다양한 직업교육정책이었다. 실용 및 기초 연구에 투자하고, 벽시계 제작 등 특정 기술을 전수하는 전문학교(Fachschulen; Specialist School)를 설립하였다. 이보다 더 혁신적인 Baden 주 정부의 정책은 기업기반 도제교육을 직업학교와 결합한 이원화 직업교육시스템(a dual system of vocational education and training)과 교육 기반의 중소기업 진흥 정책(education-based trade promotion policies)이었다.

Baden 주는 중고급 전문학교보다는 회사 견습공들을 위한 중저급 직업학교 및 주말 직업학교(trade and industrial continuation school)에 체계적으로 투자하였다. 이 제도는 1834년 Baden 주의 관료였던 Nebenius에 의해 최초로 도입되었다. 지역 공동체로 하여금 지역의 수공업 및 산업에서 일하는 청년들을 위한 직업학교를 설립하도록 하고 재원은 자체 조달하도록 하였다. 다만, 주 입법을 통해 일주일에 최소 8시간을 직업학교 수

6) 본 소절의 남서부 독일 Baden-Wurttemberg주 사례는 Hansen (2009)을 참조하였다.

업에 출석할 것을 의무화하였다. 강제 규정이 있어야 도제가 일하는 업소 주인이나 부모들이 도제의 학교 출석을 허용할 것임을 고려한 것이다. 학교의 교과는 그리기, 산수, 기초 대수, 기하, 부기, 기계기술 등 실용기술에 집중하여 편성하였다. 다른 주에서는 의무교육이 14세 이전까지였으나, Baden 주는 18세 이전까지로 연장하였다. 이로 인해 다른 주에 비해 직업 학교가 크게 번성하게 되었다. 아울러, 문화적 지향을 가진 초등 교사를 고용한 Prussia에서와 달리 자신들이 가르치는 직업에 실제로 근무해본 경험이 있는 사람을 교사로 채용하였다. 이 학교들을 통해 직업 관련 정보를 수집하고 전파하였을 뿐만 아니라 숙련을 양성하고, 지방생산자들을 새로운 기술, 소재 및 디자인에 노출했다.

교육 기반의 중소기업 진흥 정책은 여러 지역에 흩어져 있는 중소 제조-소매업자(수공업자)들이 양질의 제품을 생산할 지식을 서로로부터 배울 수 있도록 산업협회의 결성을 지원하는 정책이다. 업종별 중소기업협회는 일단 결성되면, 회원들의 기여금으로 자기 업종의 기술을 고양하기 위한 학교를 지역에 설립 및 운용하였다. 동 협회의 회원인 다양한 등급의 일꾼들은 각자의 전문분야에서 전문성을 고양할 수 있었다. 이밖에 다양한 중소기업협회가 추진한 업무는 무역박람회장 건설, 기술 수집, 산업박람회 개최, 상호신용협동조합 설립 및 운영, 직업신문 편찬, 도서관 설립 및 운영, 기술적인 측면에 관한 대화 모임 개최, 단체 건강보험 제공, 역내 금속제작 기업들에 최신 정보 제공 등이었다. 소지역 단위로 중소기업협회가 만들어지고 이것이 대지역 및 전국 단위로 연결되었다.

이것은 자조 발의보다는 정부에 의한 보호 정책의 시행에 더 관심이 많았던 Prussia의 길드들과 대조적인 접근법이었다. 프러시아 길드들은 조직 취약성으로 인해 단기 처방을 원했다. 또한, 프러시아는 독일 국가들중에서는 가장 큰 왕국으로서 전통과 이해관계가 다양하고, 많은 도시의 인구가 급증하였으며, Prussia제국 Rhineland and Westphalia 주의 경우, 대규모 자본집약적 자급자족 기업들이 소규모 생산자들의 이해관계를 압도하였다. 이 때문에 중소 제조-소매업자들이 협회 조성 등 단체행동을 하기 어려웠다. Prussia 지역의 산업생태계는 대기업이 내부경제를 실현하면, 중소기업이 편승하는 구조였다.

1893년 제국 연방상원에 상정된 수공업법(Handicraft Law) 안은 자조 발의보다는 보호를 원하는 Prussia의 길드중심으로 규정되었다. 이 규정이 남서부 독일 주 내 장인들에게도 적용될 경우, 이들의 자조 발의를 저해할 우려가 있었다. 그러나, Baden과 Württemberg 주 정부들의 설득으로 1897년의 수공업법에서는 가입이 강제되는 수공업회의소(craft chambers)제도를 신설함으로써 Prussia에서는 자발적 길드가 중심이 되어 사실상 Baden에서와 유사한 수공업협회의 근대화가 이루어졌다. 또한, 남서부 독일에서는 산업협회가 중심이 되어 기존의 중소 제조-소매업 진흥 정책을 이어갈 수 있게 되었다.

4. 독일의 은행중심 금융시스템

독일에서는 인구와 자본의 지리적 쏠림이 발생하지 않고 있다(Hennemann 2013). 이것은 각 지역이 경쟁우위요소(competence)를 활용하여 균형 성장을 달성할 수 있는 구조가 짜여 있기 때문이다. 지역의 발전을 지탱하는 지역기관(regional players)에는 공영저축은행도 포함된다. 시군 정부(municipalities)가 각각 1개씩의 공영은행을 설립해서 운영할 수 있다. 이것은 독일의 연방제가 시군정부의 공영은행 설립 및 운영을 허용하지 않는 미국의 연방제와 다른 점이다. 미국에서는 지방정부가 금융포용을 실시할 수단이 없다. 하지만 독일에서는 지방정부가 저축은행을 보유하고 있기에 금융포용을 할 여지가 있다. 이 점은 미국에서는 인구와 자본의 대도시 집중 현상이 현저하지만, 독일에서는 그런 현상이 나타나지 않게 되는 주요 요인으로 작용하는 것으로 판단된다.

독일에서 관계금융이 발달한 것은 중세 장원의 공유지를 사유화하되, 경자유전의 원칙에 따라 장기간에 걸쳐 시행한 것과 관련이 깊다. 독일은 1770-1870년 중 공유지를 나누어 농민에게 분양하는 방식으로 사유화하였다 (Brakensiek 1994). 이로 인해 융커(Junker)라고 불리는 토지 소유 층이 폭넓게 형성되고 이들이 Prussia의 정치를 주도하게 되었다. 은행과 융커들이 설립한 기업 간에는 밀착 관계가 형성되었다. 이것은 융커들이 정치적 영향력을 보유하고 있었기 때문으로 보인다.

각 공영지역은행은 독립 은행들로서 동종 은행들과 금융그룹을 형성하고 있다. 독일 각 시군 지역에는 하나의 공영저축은행과 2~3개의 신탁이 존재한다. 이들에게는 자기 담당 지역 내에서만 영업할 수 있다는 지역원칙(regional principle)이 적용된다. 규모의 경제가 경쟁력을 결정하는 주요 요소인 은행업에서 이것이 공영은행들과 신탁들에게 핸디캡이 될 수도 있었다. 하지만, 글로벌금융위기 이후 이들은 자기 지역 제조업에 대한 대출을 회수하지 않고 확대하였다. 또한, 상업은행들보다 더 높은 수익률을 실현하고 있다(김희식 2016). 더욱이 각 지역 공영저축은행의 수익성을 보면, 취약 지역 저축은행의 수익성이 다른 지역 저축은행의 수익성보다 더 높거나 같은 것으로 나타났다(Gärtner 2009).

저축은행에 적용되는 지역원칙은 역설적으로 경쟁력의 원천이 되고 있다. 상업은행은 낙후된 지역에는 지점을 두지 않기 때문에 공영저축은행이 지역 은행업 시장에서 직면하는 경쟁도가 낮다. 그래서, 안정된 고객-은행 관계를 유지할 수 있다. 각 지역에는 특화 산업이 있다. 지역의 공영은행은 지역의 고객 기업이 축적한 인적자본을 평가할 정보를 보유한다. Financial Stabilization Board (2019)의 조사결과, 독일에서의 중소기업대출 중 담보부대출의 비중이 10%대에 불과하다는 점이 이를 웅변한다. 이 비중이 미국, 일본, 한국에서 모두 70%대 이상인 것과 대조된다. 또, 공영저축은행은 후선업무 중 앙협회에서 일괄처리한다. 이에 따라 비용을 절감할 뿐만 아니라 대규모 여수신 업무도 처리할 수 있다.

한편, 국책산업은행은 장기 저리 자금을 대규모로 조달하여 각 지방정부가 설립한 지역 공영은행이나 신협 등 지역은행에게 온렌딩(on-lending)함으로써 중소기업 금융을 공급한다. 이는 국책은행 스스로는 중소기업에 대한 현장정보를 보유하지는 않는 점을 고려한 것이다. 각 지역의 중소기업에 대한 대출 시 일부의 위험만 공동 부담한다. 주된 대출위험부담 주체는 대출 주체인 지역은행과 지역보증은행이다. 각 지역의 공영은행은 그룹의 일원으로서 그룹의 역량을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 점업은행으로서 중소기업의 성장단계에 따라 달라지는 다양한 금융 수요에 부응할 역량을 갖출 수 있다. 실증 분석 결과 독일의 공영저축은행과 신협은 각기 자기 지역에서 차별화된 금융서비스를 제공한다. 이로써 독점적 경쟁에 따른 이익을 누린다(Moch 2013). 이들이 지역 은행시장에서 확보한 독점력은 규모가 아니라 지역의 고객들과 밀착관계를 형성한 데서 유래한다. 저축은행이 신협과 함께 중소기업에게 관계금융을 통해 장기신용을 공급할 수 있는 것은 지역원칙으로 인해 협력의 세 조건 즉 반복 게임, 정보비대칭성 완화, 소수 경기자의 조건을 충족하게 되었기 때문으로 볼 수 있다. 결국, 이들의 독점적 경쟁력은 고객을 위한 차별화된 금융서비스 즉 관계금융 제공에서 유래한다(김희식 2016).

5. 독일 지역산업생태계의 특징

중앙집권화 경제 체제에서는 각 도시가 기업을 유치하기 위해 서로 경쟁한다. 이에 따라 승자독식의 도시화가 초래된다(Florida 2017). 각 지역이 특정 산업에 특화하기보다는 다양한 산업을 유치한다(Saxenian 1994; Glaeser et al. 1992). 대표적인 중앙집권적 경제 체제의 예로 미국을 들 수 있다. 미국은 비록 정치적으로 연방제를 채택하고 있지만, 금융시스템이 시장 중심으로 발전하고 있다. 다양한 산업이 포진한 도시에서 지식의 융합에 따른 혁신과 성장이 촉진된다(Jacobs 1969). 미국에서 도시와 기업이 승자독식의 경쟁에 몰입하게 된 데는 미국의 연방 헌법이 개인의 자유를 최고의 가치로 선언하면서도 독일기본법과 달리 개인들에게 도덕률에 따를 것을 규정하지 않기 때문으로 볼 수 있다.

관계금융이 발달한 은행중심 금융시스템 하에서는 이와 대조적으로 각 도시가 특정 산업에 특화하여 지역혁신시스템을 발전시킬 수 있다(Cooke et al. 1997). 독일의 군별 자료를 이용하여 기업가의 창업 결정 요인을 분석한 결과에 따르면 지식기반산업의 경우 인구당 신생 기업 수는 산업집중도의 Hirfindahl index가 높을수록 많은 것으로 나타났다(Audretsch and Keilbach 2007). 이는 특정 산업에 집중된 군일수록 창업이 활성화됨을 시사한다. 아울러, 이 모형의 피설명변수 즉, 인구당 신생 기업 수는 인접한 지역 간에 높은 클러스터링을 나타내었다. 이것은 인접 지역 혁신주체 간에 지식의 파급이 이루어지는 데 따른 것으로 해석된다. 이는 지역 내 기업 간 네트워크를 통한 지식파급이 활발히 이루어지기 때문에 가능한 일로 보인다.

아울러, 도시 생산성 향상에 대한 인구증가의 효과에 관한 연구결과도 미국과 독일의 구조 차이를 나타내고 있다. 미국의 경우 도시 생산성 회귀분석의 결정계수가 0.91에 이르고 인구증가변수의 계수 추정치가 0.063로 매우 컸던 반면, 독일의 경우, 양 수치가 각각 0.19와 0.037로 작게 나타났다(Ahrend et al. 2014). 더욱이, 인구 규모를 가로축에, 도시의 생산성 프리미엄을 세로축에 나타낸 그래프 (Ahrend et al. Table 1 and Figure 1 참조)를 보면, 동독과 서독 표본을 분리할 경우 동 기울기 추정계수는 0에 가깝다. 이는 인구가 많은 도시라고 해서 반드시 생산성이 더 높지는 않음을 시사한다.

독일에서는 각 지역에 특화 산업이 형성되어 있어서 내부 노동시장이 활성화되어 있다. 여기에는 독일 연방정부가 총괄 관리하는 독일 각 지역의 직업교육훈련시스템이 중요한 역할을 한다. 2013년 기준 독일에서는 중학교 졸업생의 약 48%가 이중교육시스템 (Ausbildung)으로 진학하여, 일찍부터 그 지역특화 산업에서 요구되는 기능을 익히고 있다. 조기에 지역이 특화하고 있는 산업이 요구하는 숙련을 익힘에 따라 청년세대가 주로 자기 지역에 정주하는 경향을 보이게 된다(OECD 2014).

지역에 기반을 둔 독일의 제조업 부문은 연구개발투자를 통해 확보한 중간수준 기술 제품의 높은 품질로 세계시장에서 경쟁력을 유지하고 있다 (Foders and Vogelsang 2014). 독일의 각 지역의 제조업이 서로 다른 산업에 특화하고 있다는 점은 지역혁신시스템에 관한 Lee, Im, and Han(2016)의 연구결과에서 특히 생산 부문 수로 판단한 기술 다변화 정도가 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아 및 한국 중 독일이 가장 높은 점과도 일맥 상통한다.

전통제조업에서 독일 기업들의 강세를 보이는 현상은 독일 기업들이 다른 선진국에 비해 훨씬 더 높은 고용비용을 지불함에도 불구하고 이룬 성과이어서 더욱 주목된다. 2011년 제조업 시간당 보상비용(임금 및 후생급여)의 국제비교(BLS 2012)에 따르면 독일이 시간당 47.38 미달러로 미국의 시간당 35.53 달러(2020년 3월 현재 35.34달러 [BLS]) 및 한국의 18.91달러보다 훨씬 더 높았다. 독일 중소기업의 경우 고임금은 독일 중소기업의 높은 생산성과 수익성을 반영한다. 프랑스중앙은행의 BACH 통계에 따르면, 2013년 영업이익률이 대기업 평균 5.86%에 비해 중소기업 평균이 9.22%로 더 높다. 이는 한국에서는 대기업(4.66%)이 중소기업(3.16%)보다 더 높은 것과 대조된다. 독일 중소기업의 높은 수익성은 근로자에게 높은 임금을 지급하지만 달성한 것이 아니라 그것 ‘때문에’ 달성한 것으로 볼 수 있다. 즉, 중소기업이 근로자에게 높은 임금을 지급함과 더불어 그들이 전문가(professionals)로서 자기 일을 더 잘 수행할 수 있도록 여건을 만들어주었기 때문으로 볼 수 있다.

1인당 국내총생산 면에서는 미국이 독일을 앞서고 있다.⁷⁾ 그러나, 미국 대기업의 해외 투자 확대는 미국 내에서 산업 공동화를 초래했지만, 독일 대기업의 해외 투자는 국

7) OECD(OECD.Stat)에 따르면, 2005불변 PPP 미 달러 기준 미국의 1인당 GDP는 2014년 50,676미 달러로 독일 42,166미달러보다 훨씬 더 높다.

내 산업의 수출과 보완관계를 형성하고 있다(Krauthheim 2013). 또한, 미국에서는 인구가 소수의 대도시에 쏠리고 나머지 지역은 정체되거나 뒤쳐진다(Florida 2017). 이것은 양국의 경제 구조의 차이를 반영한다. 미국의 소득 분배 악화 속도는 독일보다 현격히 빠르다. World Inequality Database에 따르면 1995년부터 2014년의 기간에 세전소득 상위 10%의 비중이 미국에서는 40.8%에서 47%로, 독일에서는 32%에서 35%로 상승하였다. 이 지표의 수준과 변화 속도는 미국의 시장경제에 Schumpeter (1942)가 지적한 바와 같은 ‘창조적 파괴’에 따른 문제가 있음을 시사한다,⁸⁾ 참고로 이 비중은 한국에서는 미국에서와 유사하게 35%(1996)에서 43%로 상승하였다.

미국과 독일 경제의 구조 및 성과 차이는 중소기업 관련 정보비대칭 문제를 해결하는데 양국 금융시스템 간에 역량의 차이가 있음을 반영한다. 2013년 12월 미국에서 개인 무담보대출(만기 2년)의 평균금리는 10.2%에 달하였다(Board of Governors 2014). 같은 시기에 2년물 미국 국채금리는 0.34%에 불과하였음에 비추어볼 때 개인신용위험가산금리가 약 10%에 근접함을 짐작 수 있다. 반면, 독일의 1~5년 만기 무담보 소비자금융 기준대출의 경우 평균금리가 5%에 불과하였다(Deutsche Bundesbank). 미국에서는 개인에게 불리하게 기울어진 운동장이 형성된 것과 달리 독일에서는 공영 및 비영리 지역은행의 활동으로 그 정도가 심하지 않음을 시사한다. 요컨대, 미국에서는 지역 내 여러 산업 사이에 지식이 파급되면서 단절적 혁신을 창출하는 데 비해 독일에서는 특정 산업에 전문화한 지역산업생태계 내 기업들이 지식파급의 지역화를 실현함으로써 점증적 혁신을 창출하고 있는 것으로 보인다.

IV. 결론

본고는 각 지역이 균형을 유지하는 가운데 중산층을 중심으로 꾸준히 성장하는 독일의 ‘사회적 시장경제’와 그 제도 틀에 대해 살펴보았다. 경쟁에 따른 효율성을 강조하면서도 협력을 통한 공존공영의 여지를 만들어주는 제도 틀이 정교하게 구축되어 있기에 각 지역의 산업생태계가 외부경제를 실현하는 것으로 판단된다. 우선, 독일기본법이 인간 존엄을 존중하고 수호하는 것을 정부 당국의 책무로 규정하고, 개인에게 자유를 보장하되 도덕률 준수를 요구하기에 ‘서로의 다름’을 존중하고 활용하는 교육 및 직업 문화가 조성될 수 있었던 것으로 보인다. 또, 지역의 기업들과 그 속에서 일하는 사람들이 모두 세계시장의 경쟁에 노출되기에 자기 분야에서 최고의 전문성을 길러 각자 틈새를 구축하게 된 것으로 보인다. 이와 같은 분석 결과는 중앙집권화된 제도 틀을 분권화하더

8) 미국의 경우, 1995년 세전소득 상위 1%와 하위 50%가 세전소득 전체에서 차지하는 비중은 15%로 같았으나 2014년에는 상위 1%의 비중은 22%로 상승하고, 하위 50%의 비중은 13%로 하락하였다.

라도 규모의 경제를 실현하는 것이 가능할 뿐 아니라 그래야만 지식기반 경제가 점증적 혁신을 통해 포용 성장할 수 있음을 시사한다.

한국 경제의 고도성장을 이끈 제도 틀은 권력을 중앙에 집중한 제6호 헌법에서 유래하였다. 대외무역 육성과 함께 중소기업의 보호와 육성을 국가의 의무로 규정하는 것과 같은 지난 시대의 주요 경제조항이 현행 10호 헌법에도 그대로 살아 있다(김희식 2020). 또한, 산업화를 추진하는 과정에서 만들어진 자본시장에서의 기울어진 운동장도 그대로 있다. 그 위에서 영미식 시장 중심 금융시스템이 발전하고 있다. 그러나, 한국은 영미처럼 글로벌 수준에서 인재를 흡수하고 단절적 혁신을 통해 세계시장을 선도하는 방식으로 성장하기에는 너무 작은 나라이다. 현재의 중앙집권화된 시장경제 체제가 유지, 강화될 경우, 인구와 자본의 지리적 쏠림이 계속되고, 이에 따라 고비용-저효율이 고착화할 수 있다. 이렇게 되면, 기업들이 국내 생산을 줄이고 해외 투자를 더욱 확대할 것이다. 과거 20년 사이에 제조업체 수가 반감한 일본처럼 되지 말라는 법이 없다. 잘 되면, 소수의 글로벌 승자기업이 성장하면서 경제를 이끌겠지만, 투자 활동의 무게 중심이 해외로 이동함에 따라 중산층이 몰락할 수 있다.⁹⁾

현행 대한민국 헌법을 독일식 분권화 헌법으로 전환하는 것은 매우 어려운 일이다. 이것만큼이나 어려운 과제가 수도권에 집중된 인구를 지방으로 분산하는 일이다. 하지만, 독일의 사례는 당대와 차세대가 상생 협력할 수 있는 분권화의 제도 틀을 정교하게 구축하는 것은 가능한 일일 수 있음을 시사한다. 이것이 모두에게 가져다줄 순 편익을 각 개인이 명확히 인식하게 된다면, 분권화 제도 틀의 채택이 정치적으로 불가능하지 않을 수도 있다. 일단 분권화 헌법이 채택되면, 다양한 형태의 협력이 이루어지면서 인구의 분산이 서서히 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

이와 관련하여 분권화 개헌은 현행 헌법을 대체하는 것이 아니라 완성하는 일이라는 점에 주목할 필요가 있다. 현행 헌법은 그 전문에서 ‘대한국민은…국민생활의 균등한 향상을 기함으로써 …우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐한다’고 선언하고 있다. 이 헌법 정신에 따라 국가의 권력을 배분한다면 그 결과는 인간 존엄을 선언하고, 그것을 존중하고 수호하는 것을 정부 당국의 의무로 규정하며, 개인의 자유를 보장하되, 상충할 때는 도덕률에 따라 해결하라고 규정하는 것이 될 수도 있다.

개인 간 상호작용을 규율하는 데 있어서 1949년에 제정된 독일기본법은 하나의 준거를 제시하고 있다. 특히, 이 법이 규정한 도덕률 준수 의무를 인공지능 등 신기술을 활용한 개인간 상호작용 방식에 적용할 경우, 거대 기술기업의 플랫폼 독점에 따른 폐해를 도덕률에 따라 규제할 제도 틀을 마련할 수도 있을 것이다. 그러나, 사회적 시장경제가

9) “Oxford Economics의 Shigeto Nagai는 일본의 중산층이 사라지고 있다고 보도하였다.”(CNBC). OECD통계에 따르면 2015년 빈곤율은 독일이 10.1%, 일본이 15.7%, 한국이 17.5%, 미국이 16.8%였다.

인공지능을 활용한 기술 경쟁에서 뒤처질 가능성은 배제할 수 없다. 즉, 18C 영국의 중앙집권 체제하에서 산업혁명의 온상 역할을 수행하였던 산업구가 점차 몰락한 것이나 (Belussi and Caldari 2009), 미국 소매업 생태계가 아마존의 온라인 쇼핑과 물류체계에 의해 파괴된 데서 보는 것처럼 사람중심의 시장경제도 창조적 파괴의 대상이 될 수도 있다. 이러한 염려를 불식하기 위해서는 특히, 현재 끝없는 진화의 초입 단계에 있는 인공지능의 개발과 사용 과정에 대해 도덕률을 적용하는 것이 필요하다. 이에 대한 상세한 논의는 추후 과제로 남긴다.

References

- 김선혁 정원철(2014), “정밀분석: 11개국 헌법 조문에 나타난 지방자치제와 분권,” 최병선 김선혁 편 분권헌법: 선진화로 가는 길, 서울: 동아시아연구원 전국시도지사협의회.
- 김희식(2016), “독일의 금융 국제화: 특징과 시사점,” 한국은행 경제분석 22권 3호.
- _____ (2020), “‘새 환경-낡은 헌법’의 경제적 함의,” 2020.1. 초고.
- 폴 레버 지음, 이열래 옮김(2017), 독일은 어떻게 유럽을 지배하는가: 브렉시트와 EU권력의 재편성, 메디치 미디어.
- Ahrend, R., et al. (2014), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
- Audretsch, David, and Max Keilbach (2004), “Entrepreneurship Capital and Economic Performance,” *Regional Studies*, 38(8), 949-959.
- Barry, Christine, Laurie McFarlane (2019), “A New Public Banking Ecosystem,” A report of the Labour Party commissioned by the Communication Workers Union and the Democracy Collaborative.
- Belussi, Fiorenza, and Katia Caldari (2009), “At the Origin of the Industrial District: Alfred Marshall and the Cambridge School,” *Cambridge Journal of Economics*, 33, 335-355.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2014), <https://www.federalreserve.gov/releases/g19/current/>
- Brakensiek, Stefan (1994), “Agrarian Individualism in North-Western Germany 1770-1870,” *German History* 12(2).
- Bureau of Labor and Statistics (2012), “International Comparisons Hourly Compensation Costs in Manufacturing,” <https://www.bls.gov/news.release/pdf/ichcc.pdf>
- Cooke, P., et al. (1997), “Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions,” *Research Policy* 26, 475-491.
- Detzer, Daniel, Nina Dodig, Trevor Evans, Eckhard Hein, and Hansjorg Herr (2012), “The German Financial System,” FESSUD Financialization, Economy, Society, and Sustainable Development, Studies in Financial Systems, No. 3.
- Eucken, Walter (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Berlin: UTB.
- Financial Stability Board (2019), “Evaluation of the Effects of Financial Regulatory Reforms on Small and Medium Sized Enterprise (SME) Financing: Final Report,” 29 November.
- Florida, Richard (2017), *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasingly Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class-And What We Can Do About It*, New York: Basic Books.
- Foders, Federico & Vogelsang, Manuel Molina (2014), “Why Is Germany’s Manufacturing Industry So Competitive?” Kiel Policy Brief 69, Kiel Institute for the World Economy (IfW).
- Gärtner, Stefan (2009), “Balanced Structural Policy: German Savings Banks from a Regional

- Economic Perspective,” World Savings Bank Institute and European Savings Banks Group Perspectives 58.
- Garicano, Luis, and Luis Payo (2016), “Why Organizations Fail: Models and Cases,” *Journal of Economic Literature*, 43(1), 137-192.
- Glaeser, Edward L., Hedi D. Kallal, Jose A. Scheinkman, and Andrei Shleifer (1992), “Growth in Cities,” *Journal of Political Economy*, 100(6), pp. 1126-52.
- Grabher, Gernot (2005), “Switching Ties, Recombining Teams: Avoiding Lock-In Through Project Organization?” *Rethinking Regional Innovation and Change*, Springer.
- Guinnane, Timothy W. (2001). “Delegated Monitors, Large and Small: The Development of Germany’s Banking System, 1800-1914,” ZWB Center Discussion Paper, No. 835.
- Handelsbanken (2016), *Annual Report 2015*.
- _____ (2008), “History of Svenska Handelsbanken.”
- Hansen, Hal (2009), *Central European History* 42, pp. 33-64.
- Hakenes, Hendrik, and Isabel Schnabel (2006), “The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?” Governance and the Efficiency of Economic Systems Discussion Paper No. 107.
- Hatch, Michael T. (2010), “The Role of Renewable Energy in German Climate Change Policy,” *Renewable Energy Law and Policy Review*. 1(2): 141-151
- Hayek, Friedrich (1945), “The Use of Knowledge in Society,” *The American Economic Review*.
- _____ (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hennemann, Dtefan (2013), “Featured Graphic. Job Rotation of the Highly Qualified within and across German Metropolitan and Peripheral Regions,” *Environmentand Planning* 45 235-237.
- Jacobs, Jane (1969), *The Economy of Cities*.
- Kim, Hee-Sik, and Mthuli Ncube (2014), “Agricultural Sector Development and Structural Development: Sub-Saharan Africa versus East Asia,” *Seoul Journal of Economics*, vol. 27(3) Fall.
- Kindleberger, Charles P. (1984), *A Financial History of Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Lee, Keun, Buru Im, and Junhee Han (2016), “The National Innovation System (NIS) for the Catch-Up and Post-Catchup Stages in South Korea,” in Choi, J. et al. eds. *The Korean Government and Public Policy in Development Nexus*, Springers.
- Lever, Paul (2017), *Berlin Rules: Europe and the German Way Hardcover*. London: I.B. Tauris.
- Marshall, Alfred (1890), *Principles of Economics*, London: Macmillan.
- Moch, Nils (2013), “Competition in Fragmented Markets: New Evidence from the German Banking Industry in the Light of the Subprime Crisis,” *Journal of Banking and Finance*, 37, pp. 2908-2919.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W Vishny (1989), “Industrialization and the

- Big Push,” *Journal of Political Economy*, 97(5), 1003-1026.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions.
- OECD (2014), *Education at a Glance 2014*.
- Paik, Hoon (2017), “Institutionalization of Ordo-liberalism in Economic Policy,” *질서경제저널* 20(4).
- Saxena, A. (1994), *Regional Advantage*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper.
- Simon, Herbert A. (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice,” *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Stiglitz, J E, and A Weiss (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information,” *American Economic Review*.
- Taylor, Michael (1982), *Community, Anarchy, and Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WID.WOrld (2020), *World Inequality Database*.
- World Bank (2020), *World Development Indicators*.

External Economies of Scale Based on a Decentralized Institutional Framework

Hee-Sik Kim*

Abstract

In Germany, the majority of the population resides in small towns scattered throughout the country. Surprisingly, those in rural areas continue to live from generation to generation in their regions under global competition. It is made possible by the local communities' nurturing hidden champions that export high-quality, specialized products. I examine the mechanism in operation and the institutional framework underlying it. The German Basic Law defines the role of state authorities to be in respecting and protecting human dignity. It requests individuals to resolve conflicts of interest according to the constitutional order and moral law. It ascribes the state authorities to the central and local governments according to their competences. It ensures local governments to have the power and resources necessary for autonomy. It requires fiscal authorities to allocate financial resources to states so that individuals can enjoy a uniform standard of living regardless of their regions. Based on this, people of the same trade organize industrial associations to enhance their members' competitiveness through mutual support and education. Education-based trade promotion policies strengthen the professionalism of workers. In particular, the dual vocational education and training system bridges middle school graduates to opportunities for firm-based apprenticeships. Besides, regional public and non-profit banks provide masters with long-term, low-interest credits while taking their local industry-specific human capital as collateral. Through this process, agents in the German social market economy build up a dense network of direct and reciprocal relationships within the region or other regions. With those within the network sharing knowledge and information, external economies of scale realize themselves in dispersed urban areas.

Key Words: decentralization, constitution, external economies, bounded rationality, cooperation

JEL code: P10, P20, P52, K20

Paper Submitted: August 19, 2020; Revised: September 22, 2020; Accepted: September 22, 2020

* Research fellow, Economic Research Institute, The Bank of Korea, heesikkim@gmail.com